

Universidad del Salvador



Facultad de Ciencias Sociales Licenciatura en Ciencia Política Tesis de grado

Título: "Capacidades de gestión en los presupuestos participativos: una comparación de las experiencias de Morón y San Martín hasta el 2012"

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autor: Di Primio, Leandro Emanuel

Tutor de Tesis: Mg. Ramella, Sonia Liliana

Teléfonos: 011 15 62787683
02323 599620

Dirección de Mail: leandro.diprimio@hotmail.com.ar

Fecha de entrega: 3 de Junio de 2014

Índice

Resumen.....	2
Introducción.....	2
1. Marco teórico y discusión de antecedentes.....	9
2. Metodología de investigación.....	25
2.1 Unidades de análisis.....	28
3. Breve descripción del diseño institucional.....	32
3.1 Marco normativo.....	32
3.2 Fases del presupuesto participativo y participación ciudadana.....	33
3.3 Dimensión financiera y presupuestaria.....	38
3.4 Dimensión territorial	39
3.5 Resumen de capítulo	41
4. Capacidades de gestión en torno a la implementación del presupuesto participativo.....	44
4.1 Contexto político.....	44
4.2 Estructura organizativa.....	46
4.3 Recursos Humanos.....	52
4.4 Gestión asociada del presupuesto participativo.....	59
4.5 Estrategia de comunicación.....	62
4.6 Recursos disponibles.....	69
5. Observaciones finales.....	73
Bibliografía citada.....	78
Bibliografía de consulta.....	81
Entrevistas y pedidos de información.....	84
Anexo I.....	85

Resumen

El siguiente trabajo gira en torno a la comparación de dos casos que si bien comparten similitudes en el diseño del presupuesto participativo, como el aspecto normativo y el nivel de inclusión que se le da al ciudadano en el proceso, muestran rendimientos en términos de participación completamente diferentes. Es por este motivo que consideramos necesario indagar en otro factor que puede afectar el desarrollo de este tipo de experiencias, que son a nuestro entender, las capacidades de gestión que presentan los municipios para implementarlas.

Introducción

La participación ciudadana ha ocupado un lugar central en la agenda en los últimos años (Montecinos, 2009. Redon Corona, 2004. Fidyka, 2004). En todo el mundo se han implementado políticas que dan un paso más dentro de las instituciones de la democracia representativa y adoptan las más diversas características conforme a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Una de las herramientas participativas que más impacto ha tenido en países de varias regiones del mundo es el presupuesto participativo (PP). Para definir al presupuesto participativo utilizaremos la definición de Goldfrank (2006:4) quien sostiene que es *“un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”*

En Argentina, el proceso de descentralización del Estado que tuvo lugar en la década del 90, otorgó a los gobiernos locales mayores competencias y la autonomía necesaria para implementar distintos tipos de políticas. Este factor sumado a la grave crisis de legitimidad que tuvo lugar en el país hacia fines del año 2001 que, tras un contexto de marcada crisis económica, las grandes

manifestaciones dejaron ver la debilidad de las instituciones de la democracia representativa, favoreciendo la implementación del presupuesto participativo por parte de algunos municipios con la intención de recuperar la legitimidad en las instituciones democráticas. Es a partir de este momento que se implementa la primera experiencia de presupuesto participativo en el país, en la municipalidad de Rosario, Santa Fe la cual se ha mantenido y consolidado hasta el día de la fecha, reportando niveles de participación ciudadana considerables. Desde esta experiencia iniciada en 2002, varios municipios fueron sumándose a la iniciativa a lo largo del país. En la actualidad, según fuentes nacionales¹, hay unos 53 municipios que implementan el presupuesto participativo, de los cuales 17 pertenecen a la provincia de Buenos Aires.

La relevancia que ha cobrado el presupuesto participativo en Argentina queda reflejada en la importancia poblacional de los municipios que han adoptado esta política, siendo que para el 2010 uno de cada cuatro habitantes vive en un municipio con PP, lo que en total son más de ocho millones de personas. (Acotto et al. 2010).

Mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública municipal, redistribución de los recursos a las zonas más desatendidas, aumento del bienestar de la población al atender los problemas que más preocupan a la ciudadanía, ruptura del clientelismo, control ciudadano sobre el Estado y capacidad de actuar como un factor de transformación social al posibilitar la participación de las personas en decisiones que afectan sus vidas, son algunas de las bondades y beneficios de aplicar el presupuesto participativo que han destacado varios artículos e investigaciones al respecto (Bou Geli y Bonet, 2008. Acotto et al. 2010. Souza, 2001. Pintaudi, 2007).

Sin embargo esto no ha sido una constante. No todas las experiencias tuvieron los mismos resultados. El hecho de ser una herramienta aplicada a nivel local por municipios en mayor o menor medida autónomos ha llevado en la práctica a una gran variación en la aplicación de la misma. Esta situación ha generado en

¹ Red Argentina de Presupuesto Participativo. <http://www.rapp.gov.ar/municipios>

consecuencia diversos rendimientos entre las experiencias, desde casos donde el PP ha mostrado resultados positivos o, por lo menos, se ha mantenido en el tiempo acreditando un creciente caudal de participantes, con un buen grado de ejecución de obras como es el caso de Morón, Rosario y el Municipio de la Costa, a lugares donde el PP ha tenido dificultades y no ha arrojado los resultados esperados como por ejemplo San Martín, Rafaela, Río Grande, Bahía Blanca y el caso de Córdoba Capital, donde diarios locales denuncian una muy baja ejecución de obras (en 2010 fue apenas del 2,4%)². Según la literatura, esta situación puede estar relacionada a cuestiones vinculadas al diseño de las experiencias. Autores como García, Mora y Yañez (2011) por ejemplo, sostienen que el diseño institucional de los mecanismos de participación afecta los rendimientos en términos de participación. Pineda Nebot (2005) por su parte, afirma que para la implementación de la herramienta es necesario tener en consideración principios operativos como la Participación universal y la flexibilidad del proceso.

Sin embargo en el segundo Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos, realizado en 2009, se trabajó en talleres y se elaboró un informe en el cual identificaron varios problemas que afectaron a varias experiencias analizadas, entre ellas cinco que ya no se encuentran operativas:

En San Carlos de Bariloche se identificó como problemas la falta de recursos humanos abocados a la tarea de comunicación de la experiencia, la falta de una estrategia comunicativa, dificultad en el trabajo conjunto entre las áreas municipales, proyectos mal evaluados en su factibilidad y falta de involucramiento de las áreas temáticas al proceso participativo.

En Campana encontraron problemas en cuanto al límite presupuestario para la comunicación del proyecto, la falta de compromiso entre las distintas secretarías con la experiencia, problemas vinculados a la alta rotación del personal que colabora con el presupuesto participativo y atrasos en la ejecución de las propuestas.

²Pandolfi, G. 10/11/2012. No se ejecuta el presupuesto participativo. *La Voz*.
<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/no-se-ejecuta-presupuesto-participativo>. (diario de Córdoba)

Por su parte en Comodoro Rivadavia se destaca la desinformación al interior de las áreas municipales, una escasa cobertura de los medios de comunicación, falta de actualización y comunicación de avances, ausencia de marco legal para la ejecución de las obras, falta de articulación entre las áreas internas del municipio, falta de capacitación y elaboración de proyectos inviables.

En Necochea se identificaron dificultades en el proceso administrativo interno, específicamente en la articulación entre las áreas operativas a nivel del tratamiento de las problemáticas en lo técnico, administrativo y legal, insuficiente participación de las áreas operativas para determinar la viabilidad de los proyectos, escasa participación de equipos técnicos en las juntas de participación vecinal para la elaboración de proyectos y escasa cobertura en los medios para comunicar las actividades.

Por último en el municipio de San Fernando se destacó la falta de una estrategia de comunicación adecuada para llegar a los vecinos que comúnmente no participan de las actividades propuestas por el municipio, falta de articulación y cooperación entre las distintas áreas municipales para la ejecución de los proyectos, problemas administrativos internos a la municipalidad que dificultan la ejecución de los proyectos (como por ejemplo el no ser operativo el mecanismo de compra o contratación municipal para adquirir los insumos y contratar recursos humanos), capacitación insuficiente de los vecinos y dificultad para formar un equipo técnico sólido que colabore con la construcción de proyectos en el marco de una política pública municipal.

Como podemos ver, los problemas de coordinación entre las áreas municipales, la falta de personal y recursos y la falta de comunicación de la experiencia parecen ser algunas de las dificultades más comunes que encuentran los municipios a la hora de aplicar el presupuesto participativo. Por lo tanto, vemos que no sólo factores del diseño institucional de la experiencia, como el marco normativo o la forma de incorporación de la participación ciudadana al proceso, son los únicos factores que influyen sobre los rendimientos del presupuesto participativo, sino

que también inciden cuestiones relacionadas a la capacidad de gestión municipal entorno al mismo.

Cabe aclarar que si bien estos problemas tienen un impacto negativo en la experiencia, pudiendo causar problemas de rendimiento afectando la participación o la ejecución de las obras, no necesariamente son la causa por la que estos municipios hayan dejado de implementar el presupuesto participativo. Por ejemplo, en el caso de San Fernando cuando asume a la intendencia Luis Andreotti por el Frente Para la Victoria, éste deja de implementar el programa de presupuesto participativo que venía desarrollándose desde la intendencia anterior. A pesar de los problemas que se habían detectado en la experiencia, el presupuesto se seguía implementando, pero cuando cambia la gestión política, se decide cancelarlo. Por lo tanto la voluntad política para llevar a cabo la experiencia actúa como factor determinante para el desarrollo del presupuesto participativo (Goldfrank. 2008, Pintaudi. 2007, Montecinos. 2009, Arroyo. 2006, Fillola. 2002).

Observando que los problemas más denunciados por los municipios que implementan el presupuesto participativo en Argentina están relacionados a factores de la gestión municipal, el presente trabajo pretende profundizar en esta cuestión realizando un estudio comparativo de las diferencias en las capacidades de gestión en torno al presupuesto participativo que pueden presentar dos municipios que, si bien poseen características de diseño similares, muestran rendimientos muy diferentes: Morón y San Martín.

Morón se presenta como uno de los casos en que el presupuesto participativo ha demostrado rendimientos positivos como el continuo aumento de participación desde su implementación en el año 2006. En la primera experiencia participaron más de 1.500 vecinos de la localidad en 26 asambleas, 3.269 personas votaron los proyectos armados y se ejecutaron 36 proyectos ganadores. En 2007 la cantidad ascendió a más de 1.700 personas en las asambleas y a 9.150 personas en las votaciones de proyectos y se ejecutaron 31 proyectos. En 2008 la cantidad de participantes en asambleas trepó a 2.100 y en 2009 alcanzó a los 6.000

vecinos. Para el 2009 los participantes en las votaciones de proyectos llegaron a 21.900 personas, eligiendo 47 proyectos a ser implementados en el 2010³.

A pesar de que el pequeño porcentaje⁴ de la población total del municipio que se involucra en los procesos de presupuesto participativo es una constante en todos los casos donde se ha implementado, es destacable la cantidad de personas que se han acercado a participar en estas iniciativas dada la falta de cultura participativa dentro de la sociedad civil.

Por otro lado, el presupuesto participativo de San Martín desde su implementación en 2005 ha mostrado bajos rendimientos. La participación y las propuestas fueron escasas. En 2005 solo participaron 166 vecinos, en 2006, 153 y entre el 2007 y el 2008 no suman 200 personas (lorio, 2009: 20). Cabe aclarar que las experiencias en esos años solo se realizaron en 2, 3 o 4 barrios según el año, sin embargo la baja participación es notoria.

El trabajo se estructura en cinco capítulos: en el primero realizaremos un recorrido por las investigaciones más distintivas que abarcan los diseños institucionales del presupuesto participativo así como los trabajos que abordan las capacidades de gestión de los organismos públicos que nos permitirán identificar la metodología adecuada para realizar la comparación de ambas variables. En segundo lugar describiremos la metodología que empleáramos en el trabajo y haremos una breve presentación de los casos. En una tercera parte realizaremos la comparación de los diseños institucionales y en la cuarta abordaremos la comparación de las capacidades de gestión de ambos casos de estudio. Finalmente, en un último apartado ofreceremos una serie de conclusiones preliminares que se desprenden lo observado en la comparación de los casos.

³ Municipalidad de Morón. *"Presupuesto participativo: en Morón los vecinos y vecinas deciden"*. 2009.

⁴ El promedio de participación en el presupuesto participativo es del 1% de la población total, aunque en algunos casos llega a cuadruplicarse. (Acotto et Al. 2009:2)

Pregunta de Investigación:

¿Cuáles son las capacidades de gestión en torno al presupuesto participativo que presentan los municipios de Morón y General San Martín hasta el 2012?

Objetivo General:

- Identificar y comparar las capacidades de gestión en torno al presupuesto participativo que presentan los municipios de Morón y General San Martín hasta el 2012.

Objetivos específicos:

- Describir la estructura organizativa de la administración pública local para la implementación del programa.
- Describir la política de recursos humanos.
- Identificar y caracterizar la participación de actores ajenos a la administración pública municipal en la implementación del presupuesto participativo.
- Describir la estrategia de comunicación hacia el exterior del municipio.
- Identificar los recursos disponibles para la ejecución del programa.

